

УДК 340.134

**О. Г. МІНКОВА,***здобувач кафедри загальноправових дисциплін**факультету права та масових комунікацій**Харківського національного університету внутрішніх справ***ЕКСПЕРТИЗА ПРОЕКТІВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ У ФРАНЦІЇ**

Розкрито особливості здійснення експертизи проектів нормативно-правових актів у Франції. Проаналізовано положення французького законодавства, що стосуються експертного забезпечення правотворчості. Досліджено діяльність державних органів Франції з оцінки регулюючого впливу спроектованих норм права.

**Ключові слова:** оцінка регулюючого впливу, експертиза, правотворчість, нормативно-правовий акт, законодавство Франції.

Minkova, O.H. (2015), "Examination of the drafts of regulatory acts in France" ["Ekspertyza projektiv normativno-pravovykh aktiv u Frantsii"], *Pravo i Bezpeka*, No. 1, pp. 29–34.

**Постановка проблеми.** Дослідження практики експертного забезпечення правотворчості у країнах Європи має не тільки і навіть не стільки теоретичний інтерес, скільки важливе практичне значення. Це пояснюється не лише тим фактом, що Україна магістральним напрямком свого розвитку проголосила інтеграцію у європейський правовий і політичний простір, але й тим спостереженням, що будь-які демократичні державно-правові системи у своїй основі мають хоча й не ідентичні, але багато в чому схожі підходи, методи та інструменти створення і вдосконалення норм права. Всебічна професійна експертиза проектів нормативно-правових актів є невід'ємною складовою

сучасної інструментальної системи підвищення якості правотворчої діяльності, що обумовлює актуальність наукових розвідок її природи та видів, узагальнення методик і практики її реалізації в різних державах світу.

**Стан дослідження.** У сучасній юридичній літературі неодноразово порушувалося питання щодо необхідності залучення іноземного досвіду експертного дослідження проектів нормативно-правових актів. Окремі аспекти застосування експертизи у правотворчій діяльності європейських країн були предметом аналізу таких науковців, як Ю. Г. Арзамасов, Д. О. Леонтьєв, Я. Є. Наконечний, М. Ю. Сорокін, Д. Б. Циганков, а також Х. Вольман,

Д. Елдер, У. Карпен, С. Магнуссон, Л. Мадер, Р. Томпсон. Що стосується вітчизняної юридичної науки, то слід констатувати, що на даний момент системного дослідження європейського досвіду експертизи нормативно-правових актів досі проведено не було.

**Метою** статті є висвітлення французького досвіду здійснення експертизи проектів нормативно-правових актів, що обумовлює необхідність аналізу нормативної та інституційної складових системи експертного забезпечення правотворчості у Франції.

**Виклад основного матеріалу.** Перш за все слід зазначити, що у європейських країнах експертиза нормативно-правових актів удосконалювалася у процесі розвитку так званої оцінки регулюючого впливу (ОРВ). Оцінка регулюючого впливу являє собою індикатор нормотворчості, експертне дослідження правових, економічних, соціальних, фінансових та інших наслідків майбутнього правового регулювання, що проводиться на стадії підготовки проекту нормативно-правового документа. Головне призначення ОРВ – прорахувати вигоди і витрати нововведень для суспільства і для бізнесу. Спочатку вона була розроблена для виключення зайвого і необдуманого регулювання, порівняння альтернативних правових рішень і вибору оптимального варіанта на основі аналізу витрат і вигод, а також з урахуванням різних експертних думок. Сьогодні в багатьох країнах оцінка регулюючого впливу справедливо розглядається як ефективний метод боротьби з зайвими адміністративними бар'єрами. Призначення і зміст цієї процедури полягає в тому, щоби встановити, чи були при підготовці проекту правового акта вивчені всі можливі наслідки і ризики введення регулювання, чи розраховані позитивні ефекти від регулювання і чи співвіднесені вони з бюджетними витратами, з видатками споживачів, суб'єктів підприємницької та іншої діяльності, а головне – чи існує причинно-наслідковий зв'язок між введенням регулювання та вирішенням проблеми, для усунення якої таке регулювання пропонується [1, с. 39].

Особлива увага до практики експертного супроводження правотворчості у Франції обумовлена тим, що саме у французькій академічній літературі та нормативній практиці сформувалось усталене словосполучення «оцінка регулюючого впливу» (*étude d'impact*). Цей термін було вперше використано у ст. 2 закону № 76-629 від 10 липня 1976 р. «Про захист природи», однак реальна практика оцінювання

юридичних, економічних, соціальних та інших наслідків нормативного регулювання у Франції стала розвиватися тільки з середини 90-х років ХХ ст. [2, с. 48–49].

Початок було покладено Циркуляром прем'єр-міністра Алена Жюппе від 21 листопада 1995 р. «Про експеримент з супроводу проектів законів і декретів у Державній Раді оцінкою регулюючого впливу», в якому, зокрема, було сказано, що пояснювальні записки до проектів законів та декретів мають роз'яснювати основні цілі акта і давати більш-менш докладний виклад положень, що містяться в його тексті. Крім того, спеціальні документи, що додаються до тексту, повинні включати в себе детальний аналіз очікуваних наслідків від введення акта (за такими параметрами, як вплив на зайнятість населення та на основні соціальні інтереси, фінансові наслідки, адміністративні бар'єри та ускладнення правової системи) [3].

Суттєві зміни у механізмі правотворчості відбулися після 23 липня 2008 р., коли у Франції була проведена конституційна реформа. У ст. 24 Конституції Франції з'явилося положення про те, що Парламент здійснює оцінку всіх напрямів діяльності органів публічної влади в інтересах населення, а ст. 51–2 встановила, що для реалізації вказаних контрольно-оцінювальних завдань у кожній палаті можуть створюватися комісії для збору необхідної інформації відповідно до умов, передбачених законом [4]. Завдяки цьому виникло конституційне підґрунтя для діяльності органів парламентського контролю, моніторингу, аналізу стану й ефективності законодавства. Зокрема, при «нижній» палаті французького Парламенту було створено Комітет з оцінювання і контролю за державною політикою (*Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques*). Указаний Комітет створює робочі групи з двох депутатів (по одному – від більшості і від опозиції), яким доручається провести дослідження з різних соціально значущих питань з метою встановлення стану їх нормативно-правової урегульованості. За результатами проведеного дослідження публікується доповідь, після широкого обговорення якої приймаються необхідні заходи законодавчого регулювання. Крім того, за участю обох палат Парламенту – Національних зборів і Сенату, а також представників наукового співтовариства формується спеціальна парламентська служба вибору політики у науково-технічній сфері, завданням якої є попередня експертна оцінка законодавчих ініціатив,

що стосуються науково-технічної політики та інноваційних розробок [5, с. 17–18].

Відповідно до новітніх конституційних змін умови внесення у Парламент законопроектів деталізуються особливим «органічним» законом. Такий закон – «Про застосування статей 34-1, 39 і 44 Конституції» – було прийнято 15 квітня 2009 р. [6]. Стаття 7 вказаного Закону вимагає супроводження законопроекту пояснювальною запискою, а ст. 8 вказує на необхідність проведення попередньої оцінки його регулюючого впливу. Така оцінка має включати аналіз економічних, фінансових, соціальних та екологічних наслідків, фінансових витрат і очікуваного прибутку з обов'язковим зазначенням використаних методів дослідження. Крім того, у супроводжувальних документах мають бути вказані: альтернативні варіанти реформи права і мотиви для звернення до нового регулювання; взаємодія проєктованих норм з європейським правом та чинними нормами національного законодавства; приблизний перелік підзаконних актів, необхідних для впровадження і застосування норм нового закону, тощо. Виходячи з принципу пропорційності, обсяг попередньої оцінки залежить від терміновості, важливості і масштабів, ступеня впливу на життя державної адміністрації та громадян нового регулювання. Контроль за виконанням цих вимог, згідно з абз. 4 ст. 39 Конституції Франції, здійснює Конференція голів палати, яка складається з голови і віце-голів палати Парламенту, голів постійних комісій, генерального доповідача Фінансово-бюджетної комісії, голови Комісії з європейських справ та голів парламентських фракцій.

Крім парламентських структур, експертні висновки на проєкти нормативно-правових актів у Франції дають три колегіальних органи: Державна рада, Економічна, соціальна та екологічна рада, Конституційна рада.

Державна рада посідає важливе місце у правовій системі Франції, вона поєднує експертно-консультативні функції з діяльністю у сфері адміністративної юстиції. На цей час до її складу входить понад 200 членів: віце-голова, шість голів секцій, 79 державних радників та 12 екстраординарних державних радників, які перебувають на дійсній службі, 81 доповідач, 33 аудитори 1-го і 2-го класів. Головою Державної ради є Прем'єр-міністр, за його відсутності – міністр юстиції. Підбір членів Державної ради відбувається у двох напрямках: «внутрішньому» – з осіб, які закінчили Вищу школу адміністрації, і «зовнішньому» – шляхом

призначення на посаду актом Уряду. Найбільш видатні випускники Вищої школи адміністрації беруть участь у конкурсі на заміщення, як правило, однієї з нижчих посад у Державній раді і отримують можливість в майбутньому зайняти більш високі посади [7, с. 237].

Наявність висновку Державної ради на законопроект є необхідною умовою його подальшого проходження. Так, відповідно до ст. 39 Конституції Франції законопроекти обговорюються в Раді міністрів лише після розгляду їх Державною радою і вносяться в бюро однієї з палат. Крім того, законодавчі акти з питань, які мають регламентарний характер, можуть бути змінені декретами також після того, як їх розгляне Державна рада (ст. 37). Урядові ордонанси так само приймаються тільки за наявності висновку Державної ради (ст. 38). Це стосується і проєктів актів європейських співтовариств і Європейського Союзу законодавчого характеру, правова експертиза яких, до спрямування їх у Національні збори і Сенат, згідно зі ст. 78-4 Конституції здійснюється Державною радою. Слід зазначити, що хоча обов'язкової сили висновки Державної ради не мають, їх значний вплив на прийняття чи відхилення законопроекту обумовлений високим професіоналізмом цього органу [7, с. 229].

Економічна, соціальна та екологічна рада покликана консультувати уряд і брати участь у виробленні економічної та соціальної політики, сприяти встановленню діалогу між різними соціальними і фаховими групами, залучати громадські та професійні об'єднання до формування й аналізу державної політики. Згідно зі ст. 71 Конституції Франції порядок діяльності Ради встановлюється органічним законом, а її склад не може перевищувати 233 члени. Більшість членів цієї Ради призначається на п'ять років громадськими та професійними організаціями, в тому числі об'єднаннями працівників промисловості, торгівлі, сільського господарства, ремісничого виробництва, організаціями та фондами, що діють в галузі охорони навколишнього середовища, молодіжними та студентськими об'єднаннями, а решта – урядом з числа найбільш компетентних експертів у своїй професійній галузі [8]. До компетенції Економічної, соціальної та екологічної ради входить проведення експертизи всіх законопроектів, планів, програм і рішень, що стосуються соціально-економічних питань і сфери екології. Крім того, Уряд може спрямувати до вказаної Ради проєкти актів, що стосуються інших галузей, і вона сама має право

за власною ініціативою розглянути будь-який законопроект. Стаття 69 Конституції Франції встановлює, що Рада може також призначити одного зі своїх членів для викладу в палатах Парламенту висновку Ради щодо представлених їй проектів або пропозицій.

Конституційна рада Франції є органом конституційної юстиції. Вона складається з дев'яти членів, повноваження яких тривають дев'ять років. Конституційна рада оновлюється на одну третину кожні три роки. Три його члени призначаються Президентом Республіки, три – головою Національних зборів, три – головою Сенату. Крім дев'яти членів, зазначених вище, в Конституційну раду по праву довічно входять колишні Президенти Республіки (ст. 56 Конституції Франції). Експертиза проектів нормативно-правових актів здійснюється Конституційною радою в рамках конституційного контролю, який поділяється на обов'язковий та факультативний [9, с. 10]. Обов'язковому контролю підлягають органічні закони до їх промугації, законодавчі пропозиції, передбачені у ст. 11, до їх винесення на референдум і регламенти палат Парламенту до початку їх застосування. Факультативний конституційний контроль здійснюється стосовно інших законопроектів за ініціативою Президента Республіки, Прем'єр-міністра, голови Національних зборів, голови Сенату, шістдесяти депутатів або шістдесяти сенаторів. Питання щодо відповідності законів Конституції вирішується Конституційною радою у тридцятиденний термін, а за вимогою уряду цей строк скорочується до восьми днів (ст. 61 Конституції Франції) [4].

У Франції досить часто прийняттю законодавчого акта передують консультації з адміністративними органами з консультативними повноваженнями, які можуть іменуватися по-різному: комітетами, комісіями, радами тощо. Їх правовий статус врегульовано декретом № 2006-672 від 8 червня 2006 р. «Про створення, склад і функціонування адміністративних органів з консультативними повноваженнями» [10]. Загальна кількість таких органів на сьогодні перевищує 340. У французькій юридичній системі склалося стійке розуміння того, що відсутність завчасно проведених консультацій щодо законопроекту, передбачених Конституцією або органічним законом, може призвести до визнання його неконституційним Конституційною радою (ст. 56, 61-1 Конституції). У свою чергу, Державна рада в порядку адміністративного судочинства може визнати недійс-

ним проект закону, який не був предметом обов'язкових консультацій, передбачених законом або декретом [2, с. 52–53].

Слід також зазначити, що для інформування громадян про власну правотворчу діяльність та залучення до неї інститутів громадянського суспільства Парламент Франції широко використовує можливості соціальних мереж. Крім офіційного сайту, з кінця 2011 р. Парламент відображає свою діяльність у Facebook і Twitter, а з 2013 р. він почав використовувати у своїй діяльності «Google+». Сенат використовує соціальні мережі, щоб оприлюднити всі заходи Сенату (громадські слухання, пресконференції, пленарні засідання), а також всю супровідну інформацію (звіти, законодавчі доповіді, де громадяни зможуть знайти всю необхідну інформацію про той чи інший законопроект) [11, с. 60]. Це, між іншим, створює передумови для оперативного проведення громадської експертизи проектів законодавчих актів.

**Висновки.** Таким чином, у Франції створено розгалужену систему експертного забезпечення правотворчої діяльності, яка створює необхідні умови для прийняття якісних нормативно-правових актів. На рівні національної Конституції та законів створено необхідну нормативну базу для здійснення оцінки регулюючого впливу проектів нових нормативних рішень. Інституціоналізація експертних оцінок сприяє врахуванню методологічних аспектів і вимог ефективного правового регулювання вже на стадії підготовки тексту закону; забезпечує оптимальну синхронізацію оцінки з процесом прийняття законодавчого рішення та оптимізує інтеграцію результатів оцінки в цей процес; сприяє співробітництву адміністративних органів та інститутів громадянського суспільства у сфері правотворчості; надає результатам оцінки рис законності і політичної ваги. Крім того, французька практика застосування оцінки проектів нормативно-правових актів демонструє той факт, що її значення є значно більшим, ніж виконання ролі звичайного технологічного інструменту. З юридичної точки зору вона надає сучасного «звучання» важливим правовим принципам, таким, наприклад, як принцип рівності перед законом, захисту від свавілля, принцип пропорційності. Вважаємо, що досвід експертного забезпечення правотворчості у Франції потребує подальшого поглибленого дослідження з метою його використання у вітчизняній правотворчій діяльності.

### Список використаних джерел

1. Попов А. Н. Общественная экспертиза: принципы организации и условия эффективности / А. Н. Попов, Н. Л. Хананашвили. – М. : О-венный совет г. Москвы, 2010. – 106 с.
2. Сорокин М. Ю. Оценка регулирующего воздействия и парламент во Франции / М. Ю. Сорокин, Н. А. Байдалина // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение» : сб. материалов. Вып. VI / под ред. Д. Б. Цыганкова. – М. : ВШЭ, 2011. – С.48–76.
3. Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000372573>.
4. Constitution du 4 octobre 1958 (telle que modifiée par la réforme du 23 juillet 2008) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/fr/fr076fr.pdf>.
5. Роль экспертно-аналитического сообщества в развитии институтов парламентской демократии : материалы семинара. – М. : Изд. Гос. Думы, 2013. – 156 с.
6. LOI organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020521873&dateTexte=&categorieLien=id>.
7. Конституционное право государств Европы / Отв. ред. Д. А. Ковачев. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – 320 с.
8. ESEC overview [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lecese.fr/en/esec-overview>.
9. Портнов А. В. Особливості французької моделі конституційної юстиції / А. В. Портнов // Адвокат. – 2012. – № 8. – С. 8–11.
10. Décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000640105&categorieLien=id>.
11. Симонелли К. Об успешном опыте «электронной демократии» в европейских парламентах : [итог. отчёт на запрос] [Электронный ресурс] / Карло Симонелли ; Информ. упр. Палаты депутатов Италии // Научно-экспертное обеспечение парламентской деятельности. Серия: Международный опыт парламентской деятельности. Актуальные темы. – С. 57–62. – (Аналитический вестник ; 2014 ; № 11 (529)). – Режим доступа: [http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2014/11\\_529/VSF\\_NEW\\_11\\_529.pdf](http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2014/11_529/VSF_NEW_11_529.pdf).

*Надійшла до редколегії 18.05.2015*

### МИНКОВА О. Г. ЭКСПЕРТИЗА ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ ВО ФРАНЦИИ

Раскрыты особенности осуществления экспертизы проектов нормативно-правовых актов во Франции. Проанализированы положения французского законодательства, касающиеся экспертного обеспечения правотворчества. Исследована деятельность государственных органов Франции по оценке регулирующего воздействия спроектированных норм права.

**Ключевые слова:** оценка регулирующего воздействия, экспертиза, правотворчество, нормативно-правовой акт, законодательство Франции.

### MINKOVA O. H. EXAMINATION OF THE DRAFTS OF REGULATORY ACTS IN FRANCE

The object of the study is the examination of the drafts of regulatory acts. The subject of the research is the features of expert guarantee of law-making activities in France.

The article's objective is to highlight French experience of realizing the expertise of the drafts of regulatory acts that necessitates the analysis of regulatory and institutional components of the expert guaranteeing of law-making in France.

The need for achieving the objective of the study has led to the use of dialectical, formal and logical, systematic and comparative methods of cognition.

The relevance of the study is the fact that the strategic direction of Ukraine's legal system development in modern conditions is its entry into the European Union. This requires the system work in using European experience to ensure the quality of legislation.

It is established that the necessary legal basis to assess the regulatory impact of the drafts of new regulatory decisions is created in France at the level of national Constitution and laws. The activity of the Committee on the evaluation and control over the public policy, the State Council, the Economic, Social and Environmental Council, the Constitutional Council, administrative authorities with advisory powers is researched. It is proved that the institutionalization of expert assessments contributes counting methodological aspects and requirements of effective legal regulation at the stage of preparation of the

law text, creates prerequisites for deepening cooperation between administrative authorities and institutions of civil society in law-making sphere.

The practical significance of the work is the fact that grounded provisions and conclusions deepen scientific knowledge about expert guaranteeing of law-making. Obtained results can be used in teaching the theory of state and law and to solve practical problems related to the development and assessment of the drafts of regulatory acts.

It is concluded that the experience of expert guaranteeing of law-making in France requires further advanced research aiming at using it in the national law-making activity.

**Keywords:** *evaluation of regulatory impact, expertise, law-making, normative legal act, French legislation.*